



Origem: **DDI**
Destino: **ADDI**
Assunto: **Homologação de Resposta ao Recurso Administrativo 01 – CHAM WFM nº 001/2023**
Data: **28/06/2023**

Senhor Chefe,

De acordo com as determinações constantes da Deliberação 030/2019 em seu item 12, e Art. 4º do RLCC – Regulamento de Licitações e Contratos Celesc, atendidos os requisitos legais e observada a regularidade do procedimento e por fim, com base na Resposta ao Recurso Interposto datada de 28/06/2023, em anexo, tenho por acertada a decisão de **HOMOLOGAR o NÃO ACOLHIMENTO** do Recurso Administrativo interposto pela empresa interessada DIGITRACK MOBILIDADE E TECNOLOGIA LTDA

Chamada Pública: WFM 001/2023

Objeto: Prospectar e pré-qualificar empresas para fornecimento de um Sistema WFM (Workforce Management) integrado ao sistemas legados da CELESC. O sistema WFM deve contemplar os seguintes macro módulos: Interface do Despachador, Engine de Despacho, Modulo de dados históricos e relatórios, um sistema de mobilidade. O fornecimento do sistema WFM deverá contemplar, ainda: (i) Serviço pelo uso do sistema WFM; (ii) Serviço de implantação do sistema; (iii) Serviço de Suporte e Manutenção do sistema; (iv) Treinamento e (v) Serviço de parametrização, customização e realização das integrações em especial com o ADMS, conforme Anexo II – Formulário de aderência à especificação técnica. A CELESC prefere que o sistema WFM seja fornecido como serviço (Saas).

DocuSigned by:

Claudio Varella do Nascimento

75A93F453EAD4871

Claudio Varella do Nascimento

**Diretor de Distribuição
Autoridade Competente**



DGC – DIRETORIA DE GESTÃO CORPORATIVA
DPSU – DEPARTAMENTO DE SUPRIMENTOS

PARECER Nº : 011/2023
DESTINO : DDI/Autoridade Competente
ASSUNTO : Recurso interposto pela empresa **DIGITRACK MOBILIDADE E TECNOLOGIA LTDA (DIGITRACK)**. CHAMADA PÚBLICA PARA PRÉ QUALIFICAÇÃO DE WFM Nº 001/2023.
DATA : 28 de junho de 2023

Prezada Autoridade Competente,

A empresa **DIGITRACK MOBILIDADE E TECNOLOGIA LTDA (DIGITRACK)** interpôs **RECURSO ADMINISTRATIVO**, pelas razões abaixo descritas, em face da decisão que a desqualificou da Chamada Pública para Pré-Qualificação de WFM 001/2023 visando a prospecção e pré-qualificação de empresas para futura licitação para o fornecimento de um Sistema WFM (Workforce Management) para a CELESC.

1. RESUMO DOS FATOS

Publicada a Chamada Pública em 27.01.2023, participaram da Pré Qualificação 04 (quatro) empresas: ALIX TECNOLOGIA CORPORATIVA EIRELI; DIGITRACK MOBILIDADE E TECNOLOGIA LTDA; ENGINEERING DO BRASIL S/A; V2 TECNOLOGIA LTDA.

Conforme procedimento adotado no instrumento editalício, após a realização da apresentação dirigida pelas empresas participantes, a CELESC divulgou a relação das empresas consideradas pré qualificadas para participarem de futuro edital de licitação, visando o fornecimento de um Sistema WFM (Workforce Management) para a CELESC.



A relação das empresas pré-qualificadas do edital WFM 001/2023 foi publicado em 06.06.2023.

2. DA TEMPESTIVIDADE

Primeiramente, imperioso apontar que o instrumento editalício em comento esclarece o que segue acerca da interposição de Recurso:

7.2. Eventuais recursos serão admitidos a partir do momento da publicação da relação preliminar de empresas pré-qualificadas para o certame.

7.2.1. O recurso deverá ser dirigido às autoridades signatárias do presente Edital, via e-mail, desde que interposto no prazo de até 5 (cinco) dias úteis, contados da publicação da relação preliminar de empresas pré-qualificadas no sítio eletrônico da CELESC, sob pena de preclusão.

7.3. Ficam as demais empresas intimadas para apresentarem as contrarrazões em igual prazo, por e-mail, que começará a contar do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos elementos indispensáveis à defesa dos seus interesses. Findo esse período, impugnado ou não o recurso, a Comissão manifestará sua decisão e submetê-la-á, devidamente instruída, à autoridade signatária do Edital para (re)ratificação.

7.4. Decididos os recursos interpostos ou se não houver interposição de recurso, a CELESC publicará a relação definitiva de empresas pré-qualificadas para o certame.

Assim, considerando que a relação preliminar de empresas pré-qualificadas foi publicada em 06.06.2023 e o Recurso apresentado pela Recorrente DIGITRACK foi encaminhado em 12.06.2023, para o e-mail editaladmswfm@celesc.com.br, o recurso mostra-se tempestivo.

3. DAS RAZÕES DO RECURSO

Foram apresentadas as seguintes razões de recurso pelo Recorrente, DIGITRACK MOBILIDADE E TECNOLOGIA LTDA (DIGITRACK), resumidamente:



- a) Que a atende plenamente aos requisitos 1-002 do Anexo 1 “eis que (i) a plataforma conta com a funcionalidade de “melhor equipe”, que atende os Despachos Automáticos definidos no edital, e (ii) a solução da DIGITRACK, possui a opção de, através do recurso API da Google (Serviço Directions), incluir as condições de trânsito em tempo real como fator a ser computado pelo algoritmo”;
- b) Que “as considerações feitas pela CELESC apenas apresentam uma compreensão equivocada a respeito das efetivas utilidades oferecidas pela plataforma da Recorrente”;
- c) Que a “abordagem meta-heurística comentada pela DIGITRACK refere-se especificamente à roteirização dos serviços pré-agendados em pacotes, não aos despachos automáticos”;
- d) Que “elaborou novo vídeo explicativo demonstrando de que forma o sistema oferecido faculta o usuário a considerar as condições de tráfego nos despachos.”;
- e) Que na “coluna comentário dos itens 8-155, 8-156 e 15-053 se esclarece de forma consistente que o entendimento da Digitrack se refere a “futuro” no sentido da necessidade de implementar-se as integrações que são gaps regulares em implantações de sistemas desta natureza”;
- f) Que a “CELESC não poderia apenas desqualificar a empresa sem antes consultar a licitante sobre eventuais pendências”.
- g) Ao final, requer a reforma da decisão que desqualificou a Recorrente do edital de pré-qualificação.

4. DAS CONTRARRAZÕES

Não foram apresentadas contrarrazões pelas empresas interessadas.

5. DA MANIFESTAÇÃO DA CELESC

Trata-se de Recurso Administrativa apresentado pela empresa DIGITRACK MOBILIDADE E TECNOLOGIA LTDA (DIGITRACK) contra o resultado preliminar da pré-qualificação na Chamada Pública para Pré-Qualificação de WFM 001/2023.



O objeto da Chamada Pública para Pré- Qualificação de WFM 001/2023 é prospectar e pré-qualificar empresas para fornecimento de um Sistema WFM (Workforce Management) para a CELESC em eventual e futura licitação.

O edital é claro na fixação da condição objetiva dos requisitos necessários e pré-definidos que a empresa interessada deve comprovar no edital em comento, sendo que o seu descumprimento determina o afastamento da chamada pública, conforme o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (art. 31 da Lei 13.303/16).

Assim, por força vinculante do edital e na forma do art. 31 da Lei 13.303/16, a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, o que demanda análise dos argumentos colacionados em Recurso para avaliar o cumprimento das determinações editalícias pelas empresa pré-qualificadas em lista preliminar.

Por se tratar de edital que visa à prospecção e pré-qualificação de empresas para futura licitação para o fornecimento conjunto de um Sistema WFM (Workforce Management), faz-se necessário ter em mente que futura licitação deve objetivar a contratação mais vantajosa para a Celesc.

A busca pela obtenção de proposta que se revele segura aos fins a que se destina e mais vantajosa dentre as opções elegíveis, portanto, é norte a ser seguido. Faz-se necessária uma análise de custo-benefício a partir dos requisitos previstos no Edital. Conforme ensinamento de Marçal Justen Filho¹:

Ora, a Administração necessita tanto de segurança quanto de vantagem em suas contratações. A finalidade da licitação é selecionar a proposta com a qualidade adequada, pelo menor preço possível. A conjugação de ambos os valores conduz à necessidade de ponderação nas exigências de habilitação. Não é correto, por isso, estabelecer soluções extremadas. É indispensável estabelecer requisitos de participação, cuja eliminação seria desastrosa. Mas tais requisitos devem ser restritos ao mínimo necessário para assegurar a obtenção de uma prestação adequadamente executada. Essa solução foi explicitamente consagrada no art. 37, XXI, da CF/1988, que determina que somente podem ser admitidos requisitos de habilitação que se configurem como os mínimos possíveis,

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16. ed. São Paulo: RT, 2014.



mas sempre preservando-se a obtenção de uma contratação adequada e satisfatória.

(...)

Existe, portanto, uma margem de discricionariedade para a Administração configurar, em cada caso, as exigências e requisitos de participação. Ao elaborar o ato convocatório, a Administração deverá avaliar a complexidade da futura contratação e estabelecer, como derivação, os requisitos de habilitação e as condições de participação.

Essa margem de discricionariedade não se confunde com arbitrariedade. A escolha administrativa está delimitada não apenas pela Lei como também pela própria Constituição. Existe um mandamento constitucional, no já referido art. 37, inc. XXI, da CF/88. A Constituição não admite exigências que superem ao mínimo necessário para assegurar a obtenção pela Administração de uma prestação de qualidade adequada (grifamos).

É nesse contexto que deve ser analisado o presente recurso, considerando que deve haver uma harmonização entre as exigências estipuladas em edital de chamada pública o alcance dos objetivos da pré-qualificação.

5.1 Dos requisitos do edital

O edital é claro na fixação da condição objetiva da apresentação da documentação de habilitação para o proponente ser pré-qualificado na presente chamada pública, sendo que o seu descumprimento determina a desclassificação da solução proposta (item 4.8.4.2 do edital).

4. FORMATO DA PRÉ QUALIFICAÇÃO

4.1. A fim de comprovar os requisitos definidos nos Anexos I e II, a Pré-Qualificação contará com uma apresentação dirigida na qual todas as proponentes devem participar. Assim, a Pré-Qualificação terá o seguinte formato: As empresas deverão enviar os Formulários (Anexos I e II), preenchidos de acordo com o atendimento de suas respectivas soluções aos requisitos neles constantes, bem como a documentação de habilitação jurídica e de qualificação técnica, conforme item 3 deste Edital e respectivos prazos constantes no item 5.

4.2. As empresas deverão realizar a apresentação dirigida conforme descrito no Anexo III. As demonstrações serão realizadas 100% remotamente, sem a necessidade de visita técnica à CELESC, devendo ser utilizado como meio de comunicação a plataforma Microsoft Teams, ou outra solução indicada pelo proponente desde que seja possível a visualização através de navegadores de Internet, sem a necessidade de instalação de aplicações ou plug-ins por parte da CELESC. O proponente deverá justificar a necessidade da utilização de outra plataforma de apresentação e ficará a cargo da CELESC aceitá-la ou não.

4.2.1. As apresentações serão gravadas para fins de avaliações. Serão utilizadas apenas para uso interno da CELESC e neste edital, e com a total observância à Lei no 13.709 de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), no que tange ao armazenamento das imagens.

[...]

4.8. À CELESC, por sua vez, caberá:

4.8.1. Acompanhar a apresentação das funcionalidades do objeto proposto, com base no Anexo III – Roteiro de Apresentação Dirigida dos Sistemas WFM.

4.8.2. Solicitar, a seu critério, esclarecimentos por escrito a fim de sanar dúvidas e subsidiar a análise técnica dos itens que compõem o objeto proposto.

4.8.3. Consultar e visitar, a seu critério, as dependências da empresa, bem como empresa(s) onde a mesma tenha implementado o objeto proposto, para comprovação do atendimento aos requisitos constante no Anexo I deste Edital.

4.8.4. Emitir parecer se a empresa está qualificada ou não, no final do processo de avaliação.

4.8.4.1. Atendidos os requisitos de pré-qualificação, ratificados na apresentação dirigida e análise dos documentos entregues, depois de decorrido o prazo de publicação da relação preliminar de empresas pré-qualificadas, a solução será efetivamente pré-qualificada, ocasião em que a CELESC emitirá a Carta de Resultado de Pré-Qualificação, conforme Anexo VI deste Edital.

4.8.4.2. Não atendidos os requisitos de pré-qualificação, a solução proposta será desclassificada.

Por se tratar de questionamento técnico, a área responsável a manifestou-se por meio de Parecer Técnico acerca do Recurso Administrativo apresentado em face do resultado preliminar da pré-qualificação.



5.1.1 Quanto ao disposto no subitem 3.4.1 no requisito 1-002 do Anexo 1.

Em resposta ao suposto atendimento editalício neste ponto, segue resposta técnica apresentada.

III.1 - ALGORITMO QUE CONSIDERA AS CONDIÇÕES DO TRÂNSITO EM TEMPO REAL PARA O PROCESSAMENTO DO DESPACHO AUTOMÁTICO

Ficou claro para a Celesc que o produto não utiliza as condições do trânsito no momento em que faz o despacho emergencial de forma automática.

Na apresentação da POC a Digitrack declarou que usa matriz de distância para selecionar as equipes, que o tempo é estimado utilizando média de valores das condições do trânsito. Esta informação está coerente com o uso da função API DISTANCE MATRIX. A Digitrak declarou que não usa API Directions por questões de custo.

A nome da figura apresentada logo abaixo, **“Executar algoritmo de planejamento”, já comprova que o Digiteam é uma ferramenta de planejamento de roteirização e despacho de serviços. Entendemos que ela não foi concebida para despacho automático de serviços emergenciais sob demanda, utilizando as condições do trânsito no momento do despacho.** A figura contém vários elementos que reforça este entendimento: Data do planejamento, Início da jornada, Política para executar, Considerar ou não a localização da equipe, considerar ou não condições do tráfego, validar ou não as indisponibilidades, agrupar ou não as equipes, ajustar ou não usando rotas do google.

A declaração da Digitrak contida na contestação, e transcrita abaixo, também reforça o entendimento de que o engine de roteirização do Digiteam utiliza tempo médio para estimar o tempo de deslocamento das equipes.

Conforme esclarecido na ocasião, reforça a empresa que a forma como a plataforma se adequa às condições de trânsito em tempo real é permitindo que,



já em campo, o agente possa verificar eventuais alterações do tráfego diretamente no aplicativo”.

Conforme especificado no Edital, a verificação das condições do trânsito deve ser feita automaticamente pelo engine do WFM, como fonte de informação mandatória para seleção da equipe que fará o atendimento. A verificação das condições do trânsito não deve ser realizada pelo electricista usando software externo no aplicativo. Ficou claro que o produto não é aderente a especificação.

5.1.2 Quanto ao despacho automático para serviços emergenciais.

Resposta técnica:

III.2 - DESPACHO AUTOMÁTICO PARA SERVIÇOS EMERGENCIAIS

A Celesc entende que a argumentação da Digitrack afirmando que atende aos requisitos 8-156, 8-155 e 15-153 não procede. **Na demonstração do Caso de Uso 1 da POC ficou claro que todos os passos para a seleção e despacho da equipe de emergência foram executadas pelo operador, passo a passo, de forma manual, usando a ferramenta para auxiliar suas decisões: assistente de despacho é o nome da funcionalidade mencionada nos documentos fornecidos pela Digitrack. Um assistente de despacho não é um despachador automático.** O despachador automático executa todas as etapas de seleção das equipes de campo baseando-se em regras de negócio e envia as ordens de serviço para dispositivos móveis sem intervenção manual. Na demonstração do Caso de Uso 1, a intervenção manual não se limitou a importação da solicitação de despacho, única ação no despacho automático que deveria depender de auxílio humano na demonstração, já que a plataforma não estava integrada a um sistema de solicitação de serviços. O operador chamou a rotina que selecionou as equipes disponíveis, a rotina que calculou o tempo e a distância das equipes disponíveis até o local da ocorrência. O operador também selecionou a equipe que tinha o menor tempo. Notamos que o último passo no despacho da ordem de serviço não foi executado: a ordem de serviço não foi enviada para o dispositivo móvel. **A Digitrak também não apresentou nenhuma ordem de serviço de emergência em seu aplicativo para dispositivos móveis. Quando questionada por que não tinha uma ordem de serviço emergencial para mostrar, a Digitrak informou que só tinha ordens**



de manobra, não tinha nenhuma ordem emergencial para demonstrar no seu sistema.

Sobre a justificativa da Digitrack referente as respostas de aderência aos requisitos 15-053 , 8-155, 8-156:

Os requisitos em questão não tratam da interface de comunicação (integração) entre o ADMS e o WFM. As Seções 8 e 15 tratam de requisitos funcionais. Isto está claramente descrito. Eles descrevem capacidades e algoritmos de processamento de informação que os respectivos sistemas devem ter para automatizar os processos de negócio da Celesc. Estes motores não podem ser confundidos com integrações (interfaces de comunicação). **A resposta “Atende Futuro” significa que a funcionalidade não está pronta e terá que ser desenvolvida. A Digitrack foi correta e sincera em suas respostas. Isto ficou claro para a Celesc e foi confirmada no Caso de Uso 1 da POC. As veracidade das respostas contariam o requisito de homologação 1-002 do Anexo 1, que solicita que o sistema ofertado deve dispor da funcionalidade de despacho automático de ordens de serviço emergencial solicitadas sob demanda, utilizando condições do trânsito. Portanto, não pode ser um desenvolvimento futuro ou protótipo.** Isto é reforçado no requisito 1-003 do mesmo Anexo1, que pede que o WFM já tenha sido instalado em outras empresas de utilities. A ausência da funcionalidade não pode ser atribuída a uma interface de integração.

Os requisitos de integração (interfaces de comunicação) estão descritos na Seção 11. A especificação detalhada das integrações e o cronograma de implantação do sistema serão realizado durante a fase de workstatement do projeto. **Uma integração bem feita entre o WFM e demais sistemas é o suficiente para que eles trabalhem em conjunto de forma satisfatória. Desde que, o produto disponha das funcionalidades requeridas nos critérios de homologação, e que elas já tenham sido implantadas em outras empresas de utilities, estejam em produção e apresentem desempenho adequado a sua finalidade.**

5.1.3 Quanto ao vídeo explicativo.

Neste ponto, a Recorrente apresenta um vídeo demonstrativo com o propósito de esclarecer e demonstrar que a plataforma Digiteam atende integralmente o item 1-002 do Anexo I, encaminhando, ainda, um roteiro demonstrativo.



Primeiramente, faz-se necessário recordar as determinações editalícias quanto a apresentação dirigida:

4.2. As empresas deverão realizar a apresentação dirigida conforme descrito no Anexo III. **As demonstrações serão realizadas 100% remotamente, sem a necessidade de visita técnica à CELESC, devendo ser utilizado como meio de comunicação a plataforma Microsoft Teams, ou outra solução indicada pelo proponente desde que seja possível a visualização através de navegadores de Internet**, sem a necessidade de instalação de aplicações ou plug-ins por parte da CELESC. O proponente deverá justificar a necessidade da utilização de outra plataforma de apresentação e ficará a cargo da CELESC aceitá-la ou não.

4.2.1. As apresentações serão gravadas para fins de avaliações. Serão utilizadas apenas para uso interno da CELESC e neste edital, e com a total observância à Lei no 13.709 de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), no que tange ao armazenamento das imagens.

[...]

4.7. Por ocasião da apresentação do objeto proposto, a CELESC emitirá relatório contendo data, hora, o(s) nome(s) do(s) representante(s) da empresa e do(s) responsável(is) pelo acompanhamento da apresentação, por parte da CELESC. Também poderão acompanhar a demonstração dos sistemas consultores independentes contratados pela CELESC para auxiliá-la na avaliação dos sistemas apresentados.

Considerando as exigências impostas em edital, a área técnica respondeu nos seguintes termos:

O vídeo enviado para apresentação do recurso de despacho automático não seguiu o roteiro solicitado para apresentar o Caso de uso 1 da POC, onde deveria ser demonstrado minimamente a capacidade do sistema realizar o despacho automático selecionado uma entre duas equipes para executar o serviço emergencial. No vídeo enviado pela Digitrak, **o sistema não selecionou nenhuma equipe de campo**, seja baseado em condições do trânsito, baseado em tempo ou em sua localização. Não havia mais de uma equipe para que um motor de cálculo pudesse fazer uma escolha, pois só havia



DGC – DIRETORIA DE GESTÃO CORPORATIVA
DPSU – DEPARTAMENTO DE SUPRIMENTOS

uma equipe disponível para despachar. O sistema simplesmente traçou a rota de deslocamento entre a única equipe disponível e o local de atendimento. Depois enviou o serviço para a equipe em campo.

Outros pontos chamaram a atenção da Celesc: **o sistema apresentou nada mais que um mapa estático com a rota a ser realizado pela equipe única equipe disponível, não tinha qualquer informação adicional e nenhuma animação característica em sistemas de tempo real, não mostrava as condições do trânsito no momento do despacho** (Ex.: trechos com lentidão indicados com cores distintas, tempo estimado de chegada, etc.), o percurso realizado pela equipe de atendimento foi praticamente dar a volta no quarteirão (estranhamente curto), a demonstração foi extremamente simples e rápida, o mapa não mostrou a equipe comercial que também estava no sistema.

Novamente não foi mostrado nenhuma tela no dispositivo móvel, demonstrando exemplos de ordens de serviços emergenciais, recursos e funcionalidades típicas em sistemas para atendimento emergencial.

Devido a extrema simplicidade da apresentação e do contexto em que o despacho foi realizado, incluindo os pontos de atenção já descritos acima, a apresentação gravada nos dá a impressão de que o sistema foi construído especificamente para apresentar um despacho automático no contexto da existência de uma única equipe emergencial. **Não vimos comprovação de que o sistema Digiteam possui funcionalidade de despacho automático emergencial sob demanda, levando em consideração as condições do trânsito, para atender grande volume de serviços, grande número de equipes de emergência, que a funcionalidade se encontra instalada em outras empresas de utilities e está operando de forma satisfatória e que não se trata de um protótipo em fase de desenvolvimento.**

Desta toada, resta claro que a área técnica concluiu que a solução apresentada pela Recorrente não atende aos requisitos mínimos exigidos para ser considerada apta a ser pré-qualificada para eventual e futura contratação de fornecimento de um Sistema WFM (Workforce Management).

Ou seja, os documentos apresentados e as evidências colacionadas em apresentação dirigida não são suficientes para que se possa inferir que a solução apresentada pela Recorrente atende as necessidades minimamente estipuladas em edital.



Veja-se que os requisitos e critérios para análise da solução apresentada estão discriminados nos anexos constantes do instrumento editalício de modo a permitir, por meio da avaliação dirigida, que a CELESC se certifique sobre a efetiva adequação entre o objeto a proposto para pré-qualificado e as condições técnicas estabelecidas em edital.

Nesse sentido, a apresentação dirigida assemelha-se à prova de conceito:

Dessa forma, a prova de conceito permite à Administração **verificar se a proposta apresentada pelo licitante atende às especificações técnicas definidas no edital das licitações** processadas pela modalidade pregão, e sua realização acontece quando da análise de aceitabilidade da proposta apresentada pelo licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, o que ocorre logo após a conclusão da fase de lances e a aplicação de eventual direito de preferência para microempresa ou empresa de pequeno porte².

Portanto, é realizada uma verdadeira análise “voltada para verificação da necessária compatibilidade que deve existir entre o objeto cotado e os requisitos definidos no edital para sua aceitabilidade”³.

Logo, a apresentação dirigida trata-se de uma atividade inerente à avaliação de soluções apresentadas pelos interessados que permite verificar se a solução empregada atende às exigências do edital, sendo que esse instituto, com todas as suas fases e procedimentos, e seus requisitos para avaliação satisfatória da solução ofertada foram corretamente exigidos no edital de Chamada Pública para pré-qualificação de WFM 001/2023.

Em arremate, em que pese a alegação de que o vídeo apresentado comprova os recursos necessários para a solução ser considerada apta a pré-qualificação, a área técnica afastou motivadamente os argumentos apresentados pela Recorrente.

² PLANEJAMENTO – Prova de conceito – Definição – Momento de realização. Revista Zênite ILC – Informativo de Licitações e Contratos, Curitiba: Zênite, n. 309, p. 1138, nov. 2019, seção Perguntas e Respostas.

³ Bens e serviços de informática – Pregão eletrônico – Exigência – Certificações emitidas por instituições públicas ou privadas credenciadas pelo INMETRO – Momento. Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 228, p. 174, fev. 2013, seção Perguntas e Respostas



5.2 Da (des)necessidade de diligência.

Alega a Recorrente que a CELESC não poderia desqualificar sua solução “sem antes consultar a licitante sobre eventuais pendências”.

Pois bem, merece destacar que é inequívoco o fato de que Lei 13.303/2016 rompeu com a sistemática da Lei 8.666/93, introduzindo um regime diverso onde os procedimentos administrativos (como a licitação e o chamamento público) **devem ser observados como um instrumento para um determinado fim, permitindo-se, ainda, a correção de meras formalidades.**

Sobre as novas disposições da referida lei, ensina a doutrina que (Niebuhr e Niebuhr in Licitações e Contratos das Estatais):

Insista-se que a Lei nº 13.303/16 rompe com a sistemática da Lei 8.666/93, introduzindo uma percepção instrumental da licitação, na medida em que os licitantes somente devem ser desclassificados em razão de vícios insanáveis. Ou seja, ainda que o licitante apresente documento ou proposta defeituosa, leia-se que não atende ao edital, ele não deve ser desclassificado se a correção do defeito for possível. (...) **No regime das estatais, ainda que não se trate de mera formalidade, ainda que o licitante descumpra exigência substancial do edital, ele goza da oportunidade de corrigir o defeito constante da sua proposta ou documento de habilitação, desde que o defeito admita ser corrigido.**

Marçal Justen Filho é exemplar neste mesmo sentido⁴:

[...] deve-se aceitar a conduta do sujeito que evidencie o preenchimento das exigências legais, ainda quando não seja adotada a estrita regulação imposta originariamente na lei ou no Edital. Na medida do possível, deve promover, mesmo de ofício, o suprimento dos defeitos de menor monta. Não se deve

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.



DGC – DIRETORIA DE GESTÃO CORPORATIVA
DPSU – DEPARTAMENTO DE SUPRIMENTOS

conceber que toda e qualquer divergência entre o texto da Lei ou do Edital conduz à invalidade, à inabilitação ou à desclassificação. O problema prático reside em estabelecer limites. Todo e qualquer defeito é suprimível? A resposta é negativa. Deve-se verificar se a Lei ou Edital estabeleceram determinada exigência, prevendo uma única e inquestionável alternativa para atendimento ao requisito, sem qualquer margem de dúvida. Quando tal se passar, o defeito é impossível de ser sanado. Nem sempre é assim, pois é usual o texto legal ou editalício deixar margem a dúvidas ou admitir diversas interpretações. (...) Havendo vários sentidos possíveis para a regra, deverão prestigiar-se todos aqueles que conduzam à satisfação do interesse coletivo.

As orientações dos órgãos de controle e Corte de Conas apontam que a interpretação do edital e de suas regras devem ser aferida com rigor moderado, sempre visando a ampliação da competição, o tratamento isonômico, bem como a busca da melhor contratação para a Administração.

Empresas Estatais – Contrato – Anulação – Análise casuística – Menor prejuízo – Convalidação – TCU. Trata-se de representação em face de possíveis irregularidades cometidas no âmbito de pregão eletrônico realizado por determinada Estatal cujo objeto era a “prestação dos serviços de levantamentos batimétricos periódicos nos acessos aquaviários dos Portos”. Dentre as irregularidades suscitadas, destaca-se a inabilitação indevida da representante por excesso de formalismo. O Ministro Relator ressalta que, de fato, a inabilitação da empresa licitante se deu por falha facilmente sanável, e que deveriam ter prevalecido os princípios do formalismo moderado e da razoabilidade. A despeito da irregularidade na decisão de inabilitação da empresa, o Ministro Relator, diante da informação de que o contrato já foi assinado, entendeu necessário sopesar outras ponderações para determinar ou não a anulação do ajuste. (TCU, Acórdão nº 988/2022, Plenário, Min. Rel. Antonio Anastasia, j. em 04.05.2022)

A realização de diligências deve ser entendida como forma de assegurar o atendimento do interesse público ao proporcionar a admissão de vícios sanáveis sem



prejuízo aos demais interessados, aos termos apresentados à Administração ou ao julgamento objetivo.

Quanto a realização de diligências, o instrumento editalício em comento esclarece o seguinte:

9.6. É facultado à CELESC, em qualquer fase da pré-qualificação, nos termos do Art. 67 do Regulamento, promover as diligências que entender necessárias, adotando medidas de saneamento destinadas a esclarecer informações, corrigir impropriedades formais na documentação ou a complementar a instrução do processo, mesmo para apresentação do documento novo.

Frisa-se que o edital Chamada Pública para Pré Qualificação de WFM, no item 9.6, faz menção ao antigo artigo 67 da Versão 01 do Regulamento de Licitações e Contratos (RLCC).

Quanto a possibilidade de realizar diligência, o RLCC, consonância com a melhor doutrina e jurisprudência, em diversas passagens estipula a competência discricionária dos agentes de contratação para determinar medidas que julgar necessárias e oportunas à decisão de eventual controvérsia, dentre as quais esclarecimentos e diligências.

No que se amolda ao caso concreto, traz-se a disposição à baila do artigo 75 do RLCC (Versão 02) quanto ao saneamento de vícios e defeitos identificados na avaliação da prova de conceito (no presente caso, avaliação da apresentação dirigida), contudo, a competência discricionária não pode ser exercida em prejuízo ao tratamento isonômico conferido a todos os interessados.

Art. 75 [...]

1 – O agente de licitação dispõe de competência discricionária para conceder prazo para a reapresentação ou correção de defeitos identificados na avaliação da prova de conceito e das amostras.

2 - A decisão do agente de licitação prevista no item 4 deste Artigo deve levar em consideração o tempo necessário para as correções em contraste com a



celeridade processual, a natureza e a dimensão dos defeitos identificados, especialmente se é viável tecnicamente que sejam corrigidos com agilidade e a obtenção da melhor proposta técnica e econômica.

Ainda, aponta-se que o RLCC (Versão 02) é salutar quanto a verificação de propostas e o que se entende por vícios sanáveis:

Artigo 78º Desclassificação das propostas

1 – Após a fase de julgamento, o agente de licitação deve verificar a efetividade dos lances ou propostas, devendo desclassificar, em decisão motivada, apenas as propostas que contenham vícios insanáveis.

2 – São vícios sanáveis, entre outros, os defeitos materiais atinentes à descrição do objeto da proposta e suas especificações técnicas, incluindo aspectos relacionados à execução do objeto, às formalidades, aos requisitos de representação, às planilhas de composição de preços e, de modo geral, aos documentos de conteúdo declaratório sobre situações pré-existentes, podendo-se, inclusive, apresentar documentos novos, trazendo informações e fatos até então não apresentados.

Há que se ponderar, portanto, quanto aos balizamentos da discricionariedade concedida ao agente de licitação frente à existência de vícios vislumbrados durante a apresentação dirigida.

Destaca-se que, em resposta ao Recurso apresentado pela Recorrente, a área técnica assinalou que realizou diligências para verificar as informações apresentadas pela Recorrente durante sua apresentação dirigida.

[...]

IV – DA NECESSÁRIA SOLICITAÇÃO DE ESCLARECIMENTOS CASO NÃO CONSIDERADOS ATINGIDOS OS REQUISITOS



A Celesc analisou e entendeu o conteúdo da documentação enviada pela Digitrack. **Também entendeu as funcionalidades do Digiteam apresentadas na POC. Ela realizou diligências para verificar as informações recebidas. Não sentiu falta de informação nem teve dúvidas. Avaliou cuidadosamente todas as fontes de informação para elaborar seu entendimento e parecer de que o Digiteam não é aderente a especificação funcional do edital de homologação.**

[...]

Desse modo, sopesando o conjunto de obrigações exigidas pelo edital, mormente quando consideradas as informações previamente disponibilizadas a todos os interessados, e pelos vícios da solução apresentada, consta-se que a atuação da área técnica pautou-se na existência de vícios que ultrapassam a existência de dúvida ou incerteza passível de correção por meio de diligência.

A desclassificação ocorreu diante das irregularidades (não conformidade da solução aos requisitos exigidos em edital) não passíveis de saneamento ou correções que estariam abarcadas pelo dever da CELESC em diligenciar.

Nesse sentido, sob o ponto de vista dos testes realizados durante a etapa de apresentação dirigida, é de clareza solar que a solução apresentada pela Recorrente, na avaliação da área técnica, responsável pela análise dos requisitos editalícios, não atende as exigências da Chamada Pública para Pré-Qualificação de WFM 001/2023 visando a prospecção e pré-qualificação de empresas para futura licitação para o fornecimento de um Sistema WFM (Workforce Management) para a CELESC.

Cumprido ressaltar que na presente chamada pública foi observada o princípio da isonomia e contraditório entre os participantes interessados, respeitando os critérios determinados pela legislação e pelo Regulamento de Licitação e Contratos da Celesc.

Em igual sentido, é preciso ter em conta que, em relação ao enfrentamento de todos os argumentos existentes e devidamente documentados (razões e contrarrazões de recurso, parecer técnico), capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada sobre os motivos determinantes para o aclaramento das questões apresentadas em sede de Recurso, observa-se congruência entre as normas e os fatos cotejados, indicando, em complementariedade, a interpretação jurídica, a jurisprudência e a doutrina que



DGC – DIRETORIA DE GESTÃO CORPORATIVA
DPSU – DEPARTAMENTO DE SUPRIMENTOS

embasa o presente Parecer, em consenso correlato ao Decreto nº 9.830/2019 e Decreto-Lei nº 4.657/42.

Diante de todo o exposto, sugere-se o **CONHECIMENTO** do Recurso Administrativo, e, no mérito, o **NÃO ACOLHIMENTO**, consubstanciado no princípio da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e demais princípios basilares do Direito Administrativo.

6. DAS CONCLUSÕES

Ante o exposto, com base nos argumentos apresentados em razões de recurso, consubstanciados pela documentação anexa ao procedimento de pré-qualificação, especialmente no tocante à manifestação técnica, bem como com base nos requisitos exigidos em edital, opina-se pelo **CONHECIMENTO**, e, no mérito, recomenda-se o **NÃO ACOLHIMENTO** do recurso interposto pela Recorrente **DIGITRACK MOBILIDADE E TECNOLOGIA LTDA.**

É o parecer⁵ que se submete à apreciação superior.

DocuSigned by:

Josué C. Klein

6F54BFEA258E414...

Josué C. Klein
 OAB/SC 45.639
 Adv. ASGC/DGC

ANEXOS:

Parecer Técnico: Recurso Administrativo Digitrack

⁵ EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA DO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I – Repercussões de natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer, ou, então, não decidir. II – No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III – Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma largada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. IV – Mandado de Segurança deferido. (STF, Pleno - MS nº 24.631-3/DF, rel. Min. JOAQUIM BARBOSA. DJU, 01.02.2008)



PARECER TÉCNICO: Recurso Administrativo Digitrack

CHAMADA PÚBLICA: WFM 001/2023

OBJETO: Prospectar e pré-qualificar empresas para fornecimento de um Sistema WFM (Workforce Management) integrado aos sistemas legados da CELESC. O sistema WFM deve contemplar os seguintes macro módulos: Interface do Despachador, Engine de Despacho, Módulo de dados históricos e relatórios, um sistema de mobilidade. O fornecimento do sistema WFM deverá contemplar, ainda: (i) Serviço pelo uso do sistema WFM; (ii) Serviço de implantação do sistema; (iii) Serviço de Suporte e Manutenção do sistema; (iv) Treinamento e (v) Serviço de parametrização, customização e realização das integrações em especial com o ADMS, conforme Anexo II – Formulário de aderência à especificação técnica. A CELESC prefere que o sistema WFM seja fornecido como serviço (Saas).

ANÁLISE TÉCNICA – RECURSO ADMINISTRATIVO DIGITRACK

SOLICITANTE:

- DIGITRACK MOBILIDADE E TECNOLOGIA LTDA

PEDIDO:

DIGITRACK requer seja reformada a decisão que a desqualificou do certame, tendo em vista que esta Empresa atendeu integralmente ao disposto no subitem 3.4.1 no requisito 1-002 do Anexo 1 (Formulário de requisitos para Pré-qualificação de fornecimento de Sistema WFM), eis que (i) a plataforma conta com a funcionalidade de “melhor equipe”, que atende os Despachos Automáticos definidos no edital, e (ii) a solução da DIGITRACK, possui a opção de, através do recurso API da Google (Serviço Directions), incluir as condições de trânsito em tempo real como fator a ser computado pelo algoritmo.

ANÁLISE TÉCNICA

Segue as considerações técnicas a respeito dos itens apontados no recurso:

III.1 – ALGORITMO QUE CONSIDERA AS CONDIÇÕES DO TRÂNSITO EM TEMPO REAL PARA O PROCESSAMENTO DO DESPACHO AUTOMÁTICO

Ficou claro para a Celesc que o produto não utiliza as condições do trânsito no momento em que faz o despacho emergencial de forma automática. Na apresentação da POC a Digitrack declarou que usa matriz de distância para selecionar as equipes, que o tempo é estimado utilizando média de valores das condições do trânsito. Esta informação está coerente com o uso da função API DISTANCE MATRIX. A Digitrack declarou que não usa API Directions por questões de custo.

A nome da figura apresentada logo abaixo, “**Executar algoritmo de planejamento**”, já comprova que o Digiteam é uma ferramenta de planejamento de roteirização e despacho de serviços. Entendemos que ela não foi concebida para despacho automático de serviços emergenciais sob demanda, utilizando as condições do trânsito no momento do despacho. A figura contém vários elementos que reforça este entendimento: **Data do planejamento, Início da jornada, Política para executar, Considerar ou não a localização da equipe, considerar ou não condições do tráfego, validar ou não as indisponibilidades, agrupar ou não as equipes, ajustar ou não usando rotas do google.**



Executar algoritmo de planejamento

1 2 3 4

Dados gerais Equipes Demandas Resumo

Data do planejamento 06/06/2023

Início da jornada 18:25

Política para executar Selecionar ...

Considerar a localização da equipe

Considerar condições do tráfego

Validar as indisponibilidades

Agrupar geograficamente

Ajustar usando rotas de Google

A declaração da Digitrak contida na contestação, e transcrita abaixo, também reforça o entendimento de que o engine de roteirização do Digiteam utiliza tempo médio para estimar o tempo de deslocamento das equipes.

”” Conforme esclarecido na ocasião, reforça a empresa que a forma como a plataforma se adequa às condições de trânsito em tempo real é permitindo que, já em campo, o agente possa verificar eventuais alterações do tráfego diretamente no aplicativo””.

Conforme especificado no Edital, a verificação das condições do trânsito deve ser feito automaticamente pelo engine do WFM, como fonte de informação mandatória para seleção da equipe que fará o atendimento. A verificação das condições do trânsito não deve ser realizada pelo electricista usando software externo no aplicativo. Ficou claro que o produto não é aderente a especificação.

III.2 - DESPACHO AUTOMÁTICO PARA SERVIÇOS EMERGENCIAIS

A Celesc entende que a argumentação da Digitrack afirmando que atende aos requisitos 8-156, 8-155 e 15-153 não procede. Na demonstração do Caso de Uso 1 da POC ficou claro que todos os passos para a seleção e despacho da equipe de emergência foram executadas pelo operador, passa a passo, de forma manual, usando a ferramenta para auxiliar suas decisões: assistente de despacho é o nome da funcionalidade mencionada nos documentos fornecidos pela Digitrack. Um assistente de despacho não é um despachador automático. O despachador automático executa todas as etapas de seleção das equipes de campo baseando-se em regras de negócio e envia as ordens de serviço para dispositivos móveis sem intervenção manual. Na demonstração do Caso de Uso 1, a intervenção manual não se limitou a importação da solicitação de despacho, única ação no despacho automático que deveria depender de auxílio humano na demonstração, já que a plataforma não estava integrada a um sistema de solicitação de serviços. O operador chamou a rotina que selecionou as equipes disponíveis, a rotina que calculou o tempo e a distância das equipes disponíveis até o local da ocorrência. O operador também selecionou a equipe que tinha o menor tempo. Notamos que o último passo no despacho da ordem de serviço não foi executado: a ordem de serviço não foi enviada para o dispositivo móvel. A Digitrack também não apresentou nenhuma ordem de serviço de emergência em seu aplicativo para dispositivos móveis. Quando questionada por que não tinha uma ordem de serviço emergencial para mostrar, a Digitrack informou que só tinha ordens de manobra, não tinha nenhuma ordem emergencial para demonstrar no seu sistema.

Sobre a justificativa da Digitrack referente as respostas de aderência aos requisitos 15-053 , 8-155, 8-156:

Os requisitos em questão não tratam da interface de comunicação (integração) entre o ADMS e o WFM. As Seções 8 e 15 tratam de requisitos funcionais. Isto está claramente descrito. Eles descrevem capacidades e algoritmos de processamento de informação que os respectivos sistemas devem ter para automatizar os processos de negócio da Celesc. Estes motores não podem ser confundidos com integrações (interfaces de comunicação). A resposta “Atende Futuro” significa que a funcionalidade não está pronta e terá que ser desenvolvida. A Digitrack foi correta e sincera em suas respostas. Isto ficou claro para a Celesc e foi confirmada no Caso de Uso 1 da POC. As veracidade das respostas contariam o requisito de homologação 1-002 do Anexo 1, que solicita que o sistema ofertado deve dispor da funcionalidade de despacho automático de ordens de serviço emergencial solicitadas sob demanda, utilizando condições do trânsito. Portanto, não pode ser um desenvolvimento futuro ou protótipo. Isto é reforçado no requisito 1-003 do mesmo Anexo1, que pede que o WFM já tenha sido instalado em outras empresas de utilities. A ausência da funcionalidade não pode ser atribuída a uma interface de integração. Os requisitos de integração (interfaces de comunicação) estão descritos na Seção 11. A especificação detalhada das integrações e o cronograma de implantação do sistema serão realizados durante a fase de workstatement do projeto. Uma integração bem feita entre o WFM e demais sistemas é o suficiente para que eles trabalhem em



conjunto de forma satisfatória. Desde que, o produto disponha das funcionalidades requeridas nos critérios de homologação, e que elas já tenham sido implantadas em outras empresas de utilities, estejam em produção a presentem desempenho adequado a sua finalidade.

IV – DA NECESSÁRIA SOLICITAÇÃO DE ESCLARECIMENTOS CASO NÃO CONSIDERADOS ATINGIDOS OS REQUISITOS

A Celesc analisou e entendeu o conteúdo da documentação enviada pela Digitrack. Também entendeu as funcionalidades do Digiteam apresentadas na POC. Ela realizou diligências para verificar as informações recebidas. Não sentiu falta de informação nem teve dúvidas. Avaliou cuidadosamente todas as fontes de informação para elaborar seu entendimento e parecer de que o Digiteam não é aderente a especificação funcional do edital de homologação.

A Celesc esclarece a Digitrack que o objetivo da licitação de homologação é selecionar as empresas cuja qualificação e produto atendam às necessidades de negócio da Celesc. O menor preço será selecionado na próxima fase, através de pregão entre as empresas que foram homologadas.

ANÁLISE DO VÍDEO DE REAPRESENTAÇÃO DA FUNÇÃO DE DESPACHO AUTOMÁTICO

O vídeo enviado para apresentação do recurso de despacho automático não seguiu o roteiro solicitado para apresentar o Caso de uso 1 da POC, onde deveria ser demonstrado minimamente a capacidade do sistema realizar o despacho automático selecionado uma entre duas equipes para executar o serviço emergencial. No vídeo enviado pela Digitrak, o sistema não selecionou nenhuma equipe de campo, seja baseado em condições do trânsito, baseado em tempo ou em sua localização. Não havia mais de uma equipe para que um motor de cálculo pudesse fazer uma escolha, pois só havia uma equipe disponível para despachar. O sistema simplesmente traçou a rota de deslocamento entre a única equipe disponível e o local de atendimento. Depois enviou o serviço para a equipe em campo.

Outros pontos chamaram a atenção da Celesc: o sistema apresentou nada mais que um mapa estático com a rota a ser realizado pela equipe única equipe disponível, não tinha qualquer informação adicional e nenhuma animação característica em sistemas de tempo real, não mostrava as condições do trânsito no momento do despacho (Ex.: trechos com lentidão indicados com cores distintas, tempo estimado de chegada, etc.), o percurso realizado pela equipe de atendimento foi praticamente dar a volta no quarteirão (estranhamente curto), a demonstração foi extremamente simples e rápida, o mapa não mostrou a equipe comercial que também estava no sistema.

Novamente não foi mostrado nenhuma tela no dispositivo móvel, demonstrando exemplos de ordens de serviços emergenciais, recursos e funcionalidades típicas em sistemas para atendimento emergencial.

Devido a extrema simplicidade da apresentação e do contexto em que o despacho foi realizado, incluindo os pontos de atenção já descritos acima, a apresentação gravada nos dá a impressão de que o sistema foi construído especificamente para apresentar um despacho automático no contexto da existência de uma única equipe emergencial. Não vimos comprovação de que o sistema Digiteam possui funcionalidade de despacho automático emergencial sob demanda, levando em consideração as condições do trânsito, para atender grande volume de serviços, grande número de equipes de emergência, que a funcionalidade se encontra instalada em outras empresas de utilities e está operando de forma satisfatória e que não se trata de um protótipo em fase de desenvolvimento.

Por fim, o parecer da área técnica é negar o pedido da solicitante mantendo a desqualificação da proponente DIGITRACK MOBILIDADE E TECNOLOGIA LTDA.

Florianópolis, 27 de Junho de 2023.

Carlos Eduardo
Marcussi Gomes

Assinado de forma digital por
Carlos Eduardo Marcussi Gomes
Dados: 2023.06.27 16:35:16
-03'00'

Carlos Eduardo Marcussi Gomes
Coordenador Geral Comissão de Avaliação